

Bogotá D.C.

Señores

**JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE DUITAMA**

Carrera 15 No. 14-23

Palacio de Justicia Duitama

Telefax: 7606891

Duitama - Boyacá

REFERENCIA: ACCIÓN TUTELA  
RADICADO: 152383330022018001600  
ACCIONANTE: JUAN CARLOS ALVARADO RODRIGUEZ Y OTROS  
ACCIONADO: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

**LUZ STELLA CAMACHO GÓMEZ**, mayor de edad, vecina y domiciliada en la ciudad de Bogotá D.C., identificada con la cédula de ciudadanía No. 51.937.669 de Bogotá, D.C., abogada en ejercicio, portadora de la Tarjeta Profesional No.70379 expedida por el Consejo Superior de la Judicatura, en calidad de apoderada Judicial de la **NACION- MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, según el mandato conferido mediante poder que allego, dentro del término legal, procedo a dar respuesta a la Acción de Tutela de la referencia, en los siguientes términos:

#### EN CUANTO A LAS PARTES

El accionante, JUAN CARLOS ALVARADO RODRIGUEZ presenta acción de tutela con el fin de que se le ordene al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE tramitar y solicita suspender el trámite de delimitación del páramo de Pisba.

El despacho ordeno vincular a la presente acción al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, para atender la solicitud del accionante, pues se encuentra legitimada en la causa por pasiva.

La entidad que represento es la NACION – MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE.

#### II. A LOS HECHOS

Respecto a los hechos expuestos, me pronunciare así:

**PRIMERO:** No se entrará a afirmar ni a negar ninguno toda vez que al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no le constan, pues éstos se refieren concretamente a situaciones y actuaciones adelantadas ante y por otras entidades,

**SEGUNDO:** Es cierto este es el trámite para delimitar los páramos la obligación de delimitarlos deviene del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, según la cual se dispone de un tiempo límite para hacerlo, hasta el próximo 06 de agosto, momento en el que vence el plazo para dar cumplimiento a las metas del actual Plan Nacional de Desarrollo.

Calle 37 No. 8 - 40  
Conmutador (571) 3323400  
www.minambiente.gov.co  
Bogotá, Colombia

Existen además otras instancias que han exhortado a este Ministerio a adelantar la delimitación del páramo de Pisba, como lo son la Sentencia C-035 de 2016 de la Corte Constitucional, la Contraloría General de la República, el Tribunal Administrativo de Boyacá, entre otros, quienes han resaltado la relevancia de delimitarlo, toda vez que, este mecanismo permite identificar el área geográfica que define al ecosistema de páramo, como referente para su protección y manejo, y para la implementación de las prohibiciones de ley, sentido en el cual la formulación de cualquier estrategia que permita “*el cumplimiento a la norma*”, estaría supeditada a la definición del área que legalmente será objeto de la aplicabilidad de las directrices contenidas en la citada Ley.

Ahora bien, establece el parágrafo tercero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, que una vez delimitados los páramos, las autoridades ambientales regionales disponen de tres años para la zonificación y determinación del régimen de usos. Se extrae de lo anterior que, la ley había previsto la necesidad de brindar a las autoridades ambientales el tiempo necesario para establecer las directrices de manejo del páramo sin que estas fueran requisito previo para su delimitación.

**TERCERO:** el Estado tiene que cumplir con una serie de deberes para materializar la obligación de protección de ambiente sano consagrada en la Constitución Política. Ahora bien, con el objeto de determinar si la norma acusada se ajusta a la Constitución Política, la Corte hará énfasis en el análisis del deber de conservar las áreas de especial importancia ecológica, por cuanto el reparo a la norma atacada se funda principalmente en la afectación de un tipo de área que requiere de una protección especial, esto es, el ecosistema de páramo.

Aunado a lo anterior, es preciso comunicar que, mediante las Leyes 1450 de 2010 y 1382 de 2011, la ejecución de proyectos y actividades exploración y explotación de minería e hidrocarburos en las áreas que hubieran sido delimitadas como páramos, se encuentran prohibidas. Así mismo, le fue impuesta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la obligación de adelantar la delimitación de los páramos. Evento en cual, precisó el alto tribunal que: “*aun cuando los actos administrativos mediante los cuales se expidieron las licencias y permisos ambientales, y los contratos de concesión seguían siendo válidos a la luz de nuestro ordenamiento, habían perdido su fundamento jurídico, en la medida en que el Legislador limitó la libertad económica de los particulares para desarrollar actividades de minería e hidrocarburos en páramos.*”

“*Por tanto, si bien la actividad de explotación de recursos naturales se encuentra protegida por la Constitución, en tanto que es una actividad de explotación de recursos estatales debe consultar al interés general, y por ello, el margen de libertad de decisión de los particulares es significativamente menor que para el desarrollo de otras actividades económicas. Es decir, al tratarse de la explotación de recursos que son de propiedad del Estado, es éste quien tiene la facultad, no la obligación, de determinar las condiciones para que se desarrollen dichas actividades. De tal modo, el hecho de que el Estado haya otorgado una licencia ambiental para llevar a cabo una actividad extractiva no es óbice para que el mismo Estado prohíba la realización de tal actividad, con posterioridad a su expedición, como lo hizo el Legislador en el Código de Minas y en el anterior Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*”

### EN CUANTO A LAS PRETENSIONES

**ME OPONGO** a la prosperidad de las pretensiones de la presente acción de tutela, frente al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, este Ministerio privilegiando la importancia de proteger los ecosistemas de páramo, su papel en la regulación del ciclo hidrológico, y al agua como recurso natural insustituible para el mantenimiento de la salud y para asegurar la vida del ser humano, ha venido adelantando las acciones pertinentes para la delimitación del páramo de Pisba, por tanto, una vez se tuvieron a disposición los estudios técnicos requeridos para la delimitación, cuya elaboración recae en cabeza de las corporaciones autónomas regionales, esta cartera continuó con el proceso indicado por la ley y la

Calle 37 No. 8 - 40  
 Conmutador (571) 3323400  
 www.minambiente.gov.co  
 Bogotá, Colombia

jurisprudencia, resultado de lo cual el pasado 26 de abril presentó para consulta pública el proyecto de acto administrativo de la delimitación del páramo de Pisba. No está demás destacar que de manera adicional al requisito legal la Corporación Autónoma Regional de Boyacá realizó un estudio de los aspectos socioeconómicos específicamente para el páramo de Pisba.s

De otro lado, respecto de los mecanismo de participación comunitaria utilizados durante el proceso de delimitación del páramo Pisba, a través de los cuales se garantiza a la comunidad el derecho legítimo a la información y a su participación acorde con nuestra Constitución, este Ministerio debe manifestar que, este se realiza de conformidad con el principio de legalidad<sup>1</sup>, que en resumen, se actúa bajo el marco normativo establecido en las disposiciones contenidas en el artículo 173 de la ley 1753 de 2015 y la Sentencia C-035 de 2016. Así las cosas, se debe entender que *“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van (sic) Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible. En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.”*

Así mismo, esta entidad trae a colación lo expuesto por el alto Tribunal Constitucional sobre la importancia de delimitar los páramos, que dice: *“En esa medida, es necesario concluir que debido a la vulnerabilidad de los ecosistemas de páramo, y al papel que cumplen en la regulación del ciclo hídrico y en la captura de carbono, el proceso de delimitación de los páramos que lleva a cabo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es de una importancia fundamental. En esa medida, dicha función debe llevarse a cabo a partir de criterios ecológicos que comprendan la complejidad de las interacciones entre los elementos de un ecosistema y entre los distintos ecosistemas. De lo contrario, se desconocería el deber estatal de protección de ecosistemas estratégicos que, como se analizará a continuación, son indispensables para garantizar no sólo la desaceleración del cambio climático, la biodiversidad y la riqueza de la nación, sino el derecho fundamental al agua del 70% de los colombianos.”* (negrilla fuera del texto).

De esta forma, los actos administrativos que emite el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encuentran dentro de un marco normativo, en el cual se ha señalado de manera estricta, el procedimiento y los requisitos para la delimitación de los ecosistemas de páramos, lo cual corresponde al cumplimiento de las funciones y competencias estipuladas por la constitución y la ley que busca detallar y desarrollar lo establecido previamente. Primero, hay que entrar a explicar que, la publicación de los proyectos de resolución, por los cuales se delimita los complejos de páramos, tienen un marco normativo, el cual esta referenciado en el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015, que contiene la normatividad vigente en materia de técnica normativa para la expedición de Decretos y Resoluciones, la cual rige para la expedición de proyectos específicos de regulación, que entre otras, en el artículo 2.1.2.1.23 (adicionado por el Decreto 270 de 2017), estableció que, los proyectos que no sean suscritos por el Presidente de la República deberán ser publicados en los plazos que señalen las respectivas autoridades en sus reglamentos, por ende, este Ministerio a través de la Resolución No. 1046 de 2017, reglamentó el tema en comento. Lo anterior, se da con el fin de garantizar la participación de los ciudadanos o grupos interesados en la elaboración de los mencionados actos administrativos.

La Constitución de 1991 consagró en forma novedosa, varios mecanismos para obtener el acceso rápido a la justicia, y un pronunciamiento oportuno sobre la protección incoada.

La Acción de Tutela como instrumento constitucional que faculta a la persona para que en cualquier momento

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T - 682 de 2015.

o lugar pueda acudir ante los Jueces en búsqueda de la protección de un derecho constitucional fundamental, que se encuentre amenazado por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de particulares, en este último evento, sólo en casos que determine la ley, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política y la reglamentación contenida en el decreto 2591 de 1991.

Cabe destacar, que en el caso que se examina no se dan los presupuestos fácticos y jurídicos que conlleven a evidenciar la existencia de un perjuicio irremediable para el accionante que le permitan aplicar la tutela como mecanismo transitorio<sup>2</sup>

La acción de tutela fue consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, con el fin de proteger los derechos fundamentales de la población colombiana, cuando éstos resultes vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o los particulares y en los cuales los jueces constitucionales ordenaran la actuación o abstención del particular o la autoridad pública generadora de esta situación. El presente mecanismo, procede de manera subsidiaria para proteger los derechos fundamentales **siempre que no exista otro medio de defensa judicial, lo cual lo hace un instrumento alternativo frente a las acciones o medios de control ordinarios**, sin que se llegue a tocar la competencia general de los jueces, simplemente coadyuvara ante la inexistencia de un medio normalmente determinado.

Sin embargo, este argumento debe analizarse con otras situaciones, que permiten ampliar el margen de protección de los derechos fundamentales, en relación a la especial naturaleza de éstos; en ese sentido, cuando los medios alternos con que cuenta el interesado sean idóneos, es decir aptos, eficaces y/o conducentes para conseguir la protección requerida, la acción de tutela no procederá.

La Honorable Corte Constitucional ha determinado en varias sentencias la procedencia de la acción de tutela cuando se trata de situaciones de suma urgencia o cuando los mecanismos con que cuentan los ciudadanos son eficaces para proteger las amenazas causadas o su vulneración, al respecto resaltamos la sentencia T-081 de 2013:

(...) a pesar de existir otros medios jurídicos para la protección de los derechos fundamentales, la acción de tutela puede proceder cuando los mismos resultan insuficientes o ineficaces para otorgar al accionante la protección urgente que su situación amerita. Al respecto, esta Corte en la sentencia T-384 de 19983, sobre la eficacia y proporcionalidad del medio de defensa judicial señaló lo siguiente:

La acción de tutela como mecanismo subsidiario de protección de derechos fundamentales, en términos del artículo 86 de la Constitución, debe ceder, en su aplicación, si existen medios judiciales ordinarios, a través de los cuales, pueda obtenerse la protección requerida por esta vía excepcional. Sin embargo, la existencia de ese otro medio judicial no hace de por sí improcedente la intervención del juez de tutela, obligado a evaluar las circunstancias del caso puesto a su conocimiento, a efectos de determinar si el otro medio judicial resulta eficaz y proporcionado, frente a la protección que se le demanda. Es decir, el otro medio de defensa judicial existente, debe, en términos cualitativos, ofrecer la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela. Así, no es suficiente que el juez constitucional afirme que es improcedente la protección que se le solicita, ante la simple existencia de otros medios de defensa judicial, pues está obligado a evaluar si la lesión del derecho fundamental que se dice vulnerado o amenazado, podría obtener igual o mayor protección a la que él prodigaría, si el afectado hace uso de los mecanismos ordinarios, y, si su puesta en ejecución, no degeneraría en una lesión mayor de los derechos del afectado, a la que ya ha recibido, o que podría recibir.

<sup>2</sup> Sentencia número T-225 de 1993. Cfr. Sentencia T-223, Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía. Junio 15 de 1993.

<sup>3</sup> M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

En consecuencia, el juez constitucional debe siempre analizar detalladamente el medio ordinario de defensa judicial con el que pueda contar el accionante<sup>4</sup>, para efectos de determinar su eficacia en relación con el amparo que él, en ejercicio de su atribución constitucional, podría otorgar<sup>5</sup>.

2.5.3. De otra parte, la jurisprudencia constitucional<sup>6</sup> ha precisado que únicamente se considerará que un perjuicio es irremediable cuando, de conformidad con las circunstancias del caso particular, sea (a) cierto e inminente –esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos-, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o interés para el afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consuma un daño antijurídico en forma irreparable. En virtud de todo lo anterior, se colige que la tutela no puede utilizarse para desplazar al juez ordinario de la resolución de los procesos que por ley le corresponde tramitar<sup>7</sup>, y que sólo subsidiariamente, en caso que el mecanismo ordinario de defensa no sea idóneo o que se avizore un inminente perjuicio para los derechos fundamentales del accionante, aquella puede invocarse, dependiendo de la especificidad del caso concreto, para pedir una protección transitoria, o una protección definitiva de los derechos fundamentales transgredidos.

En el presente asunto, cuya protección demanda el accionante, se cuenta con otros mecanismos por medio de los cuales puede participar y conocer el adelantamiento y decisiones otorgadas en el citado trámite.

**PRIMERO:** Los medios ordinarios con que cuenta el accionante para controvertir el trámite de licencia ambiental por fuera del ecosistema delimitado Páramo de Pisba son suficientes para lograr la protección requerida, toda vez que puede ser parte en la actuación administrativa de licenciamiento ambiental que realice la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, bien sea como tercero interviniente, participe en la audiencia pública y proponer los recursos en sede administrativa que considere necesarios.

Así mismo, contará con los medios de control de la jurisdicción de lo contencioso administrativo como lo son: **la nulidad simple, la nulidad y restablecimiento del derecho y las acciones populares y de grupo**. Por lo cual podemos concluir que existen otros recursos o medios de defensa judiciales para

---

<sup>4</sup> En igual sentido, el numeral 1 del artículo 6 del decreto 2591 de 1991, por medio del cual se reglamentó la acción de tutela, estipuló que: *Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. (Subrayas fuera del original)*

<sup>5</sup> Sobre el tema pueden consultarse las sentencias T-100 de 1994, T-01 de 1997 y T-351 de 1997, entre otras.

<sup>6</sup> Sentencia T-1316 de 2001. M.P. Rodrigo Uprimny Yepes y Sentencia T-185 de 2010. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, entre otras.

<sup>7</sup> En la Sentencia T-551 de 1.996, la Corte señaló:

“Al tener la acción de tutela como fin esencial la protección de los derechos constitucionales fundamentales resulta imposible que provoque el desplazamiento de la justicia ordinaria para el conocimiento y decisión sobre los derechos de orden legal. Así las cosas, la mencionada acción no constituye el mecanismo de defensa judicial idóneo para resolver las controversias de naturaleza contractual o convencional que surjan entre las partes contratantes o los sujetos gobernados por estipulaciones convencionales, en cuanto la definición de fondo de esos litigios corresponde constitucional y legalmente a una determinada jurisdicción, que deberá tramitarlos a través de procedimientos ordinarios, previamente establecidos en el ordenamiento jurídico vigente; lo contrario, supondría una incursión ilegal y arbitraria en la órbita de competencia de las autoridades judiciales con la consecuente usurpación de funciones, que desdibujaría la naturaleza de ese amparo y desviaría sus objetivos hacia ámbitos extraños a sus finalidades.

garantizar la protección del derecho referido, y en los cuales puede presentar la solicitud de medidas cautelares, como la mencionada por el accionante.

**SEGUNDO:** No nos encontramos frente a un perjuicio irremediable, toda vez que la actuación administrativa no ha culminado, independiente de su culminación en las diferentes etapas se pueden realizar las intervenciones participativas técnicas por parte de los interesados en el proyecto que se realiza por fuera del Páramo, lo cual permitirá la adopción de la mejor decisión técnica para el desarrollo del proyecto que se realice por fuera del ecosistema. Reiteramos por se el trámite de licenciamiento por fuera del páramo no significa que la licencia ambiental debe ser otorgada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales.

**TERCERO:** La acción de tutela incoada pretende proteger derechos colectivos, no han sido vulnerados, pues como hemos expresado no se ha culminado el trámite administrativo de licenciamiento ambiental; segundo, la actuación administrativa permite conocer los requerimientos técnicos o discrepancias de las comunidades, las cuales deben ser revisadas por las autoridades ambientales en aras de adoptar la mejor decisión y tercero, en caso de generarse inconformidades en la licencia ambiental, podrán interponer las acciones populares y de grupo para evitar la concreción de daños o situaciones de amenaza sobre los derechos colectivos.

De conformidad con el artículo 6o. del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela no procederá:

*"Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.*

*"Se entiende por irremediable el perjuicio que sólo pueda ser reparado en su integridad mediante una indemnización".*

Sobre, este tópico es preciso traer a colación lo expuesto por la Honorable Corte Constitucional en la Sentencia No. T-269/93:

"(...)

### 3. El perjuicio irremediable y razón de ser de la Tutela

Con respecto al perjuicio irremediable, es conveniente reiterar lo que esta Corporación ha considerado sobre el tema:

*"Para determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura, como la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o se encuentran amenazados. Con respecto al término 'amenaza' es conveniente manifestar que no se trata de la simple posibilidad de lesión, sino de la probabilidad de sufrir un mal irreparable y grave de manera injustificada. La amenaza requiere un mínimo de evidencia fáctica, de suerte que sea razonable pensar en la realización del daño o menoscabo material o moral".<sup>8</sup>*

<sup>8</sup> Sentencia número T-225 de 1993. Cfr. Sentencia T-223, Magistrado Ponente Jorge Arango Mejía. Junio 15 de 1993.

Igualmente, de acuerdo a la jurisprudencia, la tutela procede cuando se utiliza con el fin de prevenir un daño inminente o de hacer cesar un perjuicio que se está causando al momento de interponer la acción.

Elo implica que es deber del accionante evitar que pase un tiempo excesivo, irrazonable o injustificado desde que se presentó la actuación u omisión que causa la amenaza o vulneración de las garantías constitucionales. El incumplimiento de la obligación ha llevado a que se concluya la improcedencia de la acción, impidiendo la protección de los derechos invocados.

Para establecer la razonabilidad del tiempo transcurrido entre el desconocimiento de la atribución fundamental y el reclamo ante el juez constitucional, la jurisprudencia ha establecido un conjunto de pasos o espacios de justificación. Al respecto, la sentencia T-743 de 2008 precisó lo siguiente:

*“La Corte Constitucional ha establecido algunos de los factores que deben ser tenidos en cuenta para determinar la razonabilidad del lapso: (i) si existe un motivo válido para la inactividad de los accionantes; (ii) si la inactividad justificada vulnera el núcleo esencial de los derechos de terceros afectados con la decisión; (iii) si existe un nexo causal entre el ejercicio tardío de la acción y la vulneración de los derechos fundamentales del interesado;9 (iv) si el fundamento de la acción de tutela surgió después de acaecida la actuación violatoria de los derechos fundamentales, de cualquier forma en un plazo no muy alejado de la fecha de interposición.”10*

A partir del desarrollo de las nociones mencionadas, el juez de tutela puede hallar la proporcionalidad entre el medio judicial utilizado por el accionante y el fin perseguido, para de esta manera determinar la procedencia de la acción de tutela como mecanismo idóneo para la protección del derecho fundamental reclamado.

Corolario de lo anterior, es oportuno recordar que la acción de tutela no sustituye en momento alguno los procedimientos establecidos por la vía ordinaria, salvo el caso en que se acuda a ella como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, y en el presente asunto no se configuran los requisitos del perjuicio irremediable, y mucho menos el de inmediatez, pues de lo indicado en el escrito de tutela resulta diáfano que los accionantes han tenido conocimiento de los hechos que originan la presente acción desde el año 199811 ,

## FUNDAMENTOS DE LA DEFENSA

En lo que respecta con el **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**, éste se reestructuró mediante el **Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011**, entregando las funciones de Licenciamiento Ambiental y seguimiento de las mismas, a la creada **Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–**, Decreto Ley 3573 del 27 de septiembre de 2011.

Así entonces, las licencias ambientales que en su momento, otorgó el extinto Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, desde el 27 de septiembre de 2011 **se encuentran actualmente en cabeza de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, como lo reafirman los artículos 17 al 22 del Decreto Ley 3573 del 2011, y con los mismos, se corrobora la independencia que existe entre este Ministerio y la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, sobre el tema de licenciamiento:**

***“ARTÍCULO 17. ADOPCIÓN PLANTA DE PERSONAL.*** *El Gobierno Nacional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales procederá a adoptar la Planta de Personal de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, de conformidad con la estructura establecida en el presente Decreto. (...)*

<sup>9</sup> Sentencia SU-961 de 1999.

<sup>10</sup> Sentencias T-814 de 2004 y T-243 de 2008.

<sup>11</sup> Veas acápite de HECHOS numerales 4 a 7 del escrito de tutela.

**ARTÍCULO 21. ENTREGA DE ARCHIVOS.** Los archivos de los cuales sea el titular el Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la entrada en vigencia del presente decreto, y **que tengan relación con las competencias de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, deberán ser transferidos a esta entidad, en los términos señalados por la ley y acorde con las indicaciones que fijen el Secretario General del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Director General Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–** (Resaltado fuera de texto)

Teniendo en cuenta que el artículo 5° del Decreto 2591 de 1991, indica que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de derechos fundamentales. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la correcta identificación de esa autoridad o persona responsable de la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales es una exigencia necesaria para asegurar la legitimación en la causa (por pasiva) dentro de la acción de amparo constitucional, pues de ella dependerá que el juez constitucional pueda efectuar un pronunciamiento de fondo estimatorio de la pretensiones de protección de los derechos fundamentales.

En auto del 8 de marzo de 2001, M.P.: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Corte Constitucional indicó<sup>12</sup> respecto de la legitimación en la causa por pasiva, que:

*“[...] Acorde con los principios básicos del derecho procesal, especialmente con el denominado “legitimidad en la causa por pasiva”, las obligaciones jurídicas son exigibles respecto de quien se encuentra expresamente llamado por la ley o el contrato a responder por ellas. Así las cosas, para que la acción judicial se abra camino en términos de favorabilidad, es necesario que -además de que se cumplan otros requisitos- exista una coincidencia de derecho entre el titular de la obligación pretendida y el sujeto frente a quien dicha conducta se reclama. La incongruencia o falta de identidad entre dichos sujetos, conduce usualmente al proferimiento de sentencias desestimatorias, las cuales, como es obvio, resultan altamente perjudiciales para el demandante.*

*No obstante, las consecuencias de la indebida designación del demandado son diferentes en el marco de la acción de tutela, ya que la informalidad y agilidad con que la Carta reviste a dicha vía judicial, hacen que sea el propio juez, en su calidad de promotor de la actuación, quien tenga la obligación subsidiaria de corregir el error en que el demandante haya podido incurrir a la hora de denominar la persona o autoridad que, a su juicio, es responsable de la vulneración del derecho invocado. (...).*

*Lo que de común ocurre es que el demandante asuma por responsable de la vulneración a quien de manera inmediata o aparente resalta como tal, sin que en todos los casos dicha coincidencia sea real. Por ello es por lo que en el marco de este procedimiento de excepción, no puede exigírsele al demandante tal precisión en el manejo de los conceptos jurídicos; aunque sí, en cambio, debe encargarse al juez para que, en caso de que tal imprecisión suceda, la supla él mismo, con el conocimiento jurídico que se le presume, o echando mano de las herramientas probatorias que le da la ley. En últimas, es la protección eficaz del derecho fundamental lo que le mueve al legislador, antes que el apego a ciertas formalidades procedimentales que, en el caso de las garantías constitucionales, podrían hacerla inoperante. [...]”*

Así pues, si bien el accionante puede errar en la definición de las personas o autoridades responsables de la amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales, evidente es que el Juez Constitucional está llamado a suplir la imprecisión, lo que garantiza una eficaz protección de aquellos derechos, y por ello ha precisado que:

<sup>12</sup> Auto citado en: Corte Constitucional, Auto 312 de 2001, M.P.: Dr. Jaime Araujo Rentería.

*“[...] 3.2 En segundo lugar, **es requisito de procedibilidad que la persona contra quien se incoo sea la autoridad o el particular que efectivamente vulneró o amenaza vulnerar el derecho fundamental**. Dicha persona o autoridad, además, debe estar plenamente identificada. Es lo que la doctrina y la jurisprudencia suelen llamar legitimidad en la causa por parte pasiva, requisito sin el cual la acción no resulta procedente.”<sup>13</sup>*

En estado es preciso hacer una breve contextualización histórica sobre la evolución del Ministerio del Medio Ambiente hoy Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible, en especial lo que corresponde a la expedición y seguimiento de las licencias ambientales:

#### **Norma creadora del Ministerio del Medio Ambiente:**

El artículo 2 de la Ley 99 de 1993 dispuso la creación del Ministerio del Medio Ambiente, como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado entre otras cosas, de definir las regulaciones a las que se sujetarán la conservación, protección, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

Esta norma señaló como obligación de esa Cartera la de evaluar los estudios ambientales y expedir, negar o suspender la licencia ambiental correspondiente, en los casos que se señalan en el Título VIII de la presente Ley.

#### **Norma creadora del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial**

Mediante el Decreto Ley 216 de 2003, se creó el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, cuyos objetivos primordiales fueron los de contribuir y promover el desarrollo sostenible a través de la formulación y adopción de las políticas, planes, programas, proyectos y regulación en materia ambiental, recursos naturales renovables, uso del suelo, ordenamiento territorial, agua potable y saneamiento básico y ambiental, desarrollo territorial y urbano, así como en materia habitacional integral.

Y en su artículo 6 numeral 12, se asignó la función de otorgar o negar licencias ambientales, y velar por el recaudo y administración de los servicios de evaluación y seguimiento de la licencia ambiental y otras autorizaciones ambientales de competencia del Ministerio.

#### **Norma Creadora del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

Con fundamento en la Ley 1444 de 2011, se escindió y reorganizó, entre otros, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reorganizándose el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Con la expedición del Decreto Ley 3570 de 2011, se definió como objeto de éste ser el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores.

---

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2005, M.P.: Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación.

No obstante lo anterior, el legislador ante la necesidad de contar con un organismo técnico con autonomía administrativa que se encargara del estudio, aprobación y expedición de licencias, permisos y trámites ambientales, y que contribuyera a mejorar la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión ambiental y al desarrollo sostenible, expidió el 27 de septiembre de 2011 el Decreto No. 3573 *“Por el cual se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA y se dictan otras disposiciones”*.

Es así que, conforme lo establece el mencionado Decreto, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA, es una Unidad Administrativa Especial, con autonomía administrativa y financiera, para desarrollar o ejecutar programas, como son la atención de las funciones propias del proceso de licenciamiento, expedición de permisos y trámites ambientales, encaminados a optimizar el estudio, análisis, valoración y conceptualización sobre las solicitudes de licencias, permisos y trámites ambientales.

**En cumplimiento de la precitada norma, todos los expedientes contentivos de las licencias ambientales expedidas por los otrora Ministerios del Medio Ambiente y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial fueron entregados a esa nueva Autoridad, así como la competencia para continuar con el seguimiento de las mismas.**

Conforme lo señalado en el Artículo 58 de la Ley 489 de 1998 Los ministerios tienen como objetivo primordial la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector administrativo que dirigen, no están creados para ejecutar, no materializan sus planes y proyectos, sino que dirigen esa actividad operativa a través de las entidades que hacen parte de su sector, como son el caso de los establecimientos públicos y sus entidades adscritas y vinculadas<sup>14</sup>

#### **EL MINISTERIO DE AMBIENTE ES UNA ENTIDAD DIFERENTE A LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES – ANLA.**

De conformidad con lo previsto por el artículo 2 del mencionado Decreto ley 3573 de 2011, la ANLA es la entidad encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normatividad ambiental.

En concordancia con lo anterior, dentro de las funciones previstas para esta entidad se encuentra la de otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.<sup>15</sup>

Dicha función sería posteriormente reiterada por el Decreto reglamentario 2041 de 2014 (hoy integrado por el Decreto 1076 de 2015), que en su artículo 2º, prevé como autoridades ambientales competentes para otorgar o negar licencias ambientales, a la ANLA; Las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible; los municipios, distritos y áreas metropolitanas con población urbana superior a 1 millón de habitantes dentro de su perímetro urbano y los Distritos Especiales de Barranquilla, Cartagena y Santa Marta.

**De lo anterior, es necesario advertir que este Ministerio no cuenta con facultades ni competencias para expedir licencias ambientales, desde la creación de la ANLA esta entidad tiene plena autonomía en dicho trámite - concediendo, modificando, revocando, suspendiendo y/o adicionando ect- éstas, sin que exista obligación de su parte para consultar y/u obtener previa autorización de ninguna otra entidad, entre ellos este Ministerio, para surtir dichos trámites.**

<sup>14</sup> Régimen Legal de la Administración Pública. LEGIS. Cáp. XII PG. 123.

<sup>15</sup> Numeral 1 del artículo 3 del Decreto 3573 de 2011

No obstante lo anterior, resulta importante dentro de éste trámite precisar las competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible con respecto a la delimitación del Páramo de Pisba.

**Con ocasión de la acción de tutela 2018-0016, la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos –DBBSE-, se permite dar respuesta en los siguientes términos:**

De acuerdo a lo preceptuado por la Corte Constitucional en sede de la Sentencia C035 de 2015, ante la vulnerabilidad, fragilidad y dificultad de recuperación de los ecosistemas de páramo, el Estado tiene a su cargo la obligación de brindar una protección más amplia y especial, dirigida específicamente a preservar este tipo de ecosistema, por tanto se justifica la potestad para limitar el desarrollo de ciertas actividades económicas.

En esta oportunidad la Corte abordó el deber del Estado de conservar las áreas de especial importancia ecológica, mandato que se ve reflejado en una serie de obligaciones que el Estado debe cumplir. Al respecto, la Corte ha sostenido que al Estado le corresponde:

“(…) 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.”

Como se mencionó con anterioridad, el Estado tiene que cumplir con una serie de deberes para materializar la obligación de protección de ambiente sano consagrada en la Constitución Política. Ahora bien, con el objeto de determinar si la norma acusada se ajusta a la Constitución Política, la Corte hará énfasis en el análisis del deber de conservar las áreas de especial importancia ecológica, por cuanto el reparo a la norma atacada se funda principalmente en la afectación de un tipo de área que requiere de una protección especial, esto es, el ecosistema de páramo.

Aunado a lo anterior, es preciso comunicar que, mediante las Leyes 1450 de 2010 y 1382 de 2011, la ejecución de proyectos y actividades exploración y explotación de minería e hidrocarburos en las áreas que hubieran sido delimitadas como páramos, se encuentra prohibidas. Así mismo, le fue impuesta al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la obligación de adelantar la delimitación de los páramos. Evento en cual, precisó el alto tribunal que: *“aun cuando los actos administrativos mediante los cuales se expidieron las licencias y permisos ambientales, y los contratos de concesión seguían siendo válidos a la luz de nuestro ordenamiento, habían perdido su fundamento jurídico, en la medida en que el Legislador limitó la libertad económica de los particulares para desarrollar actividades de minería e hidrocarburos en páramos.*

*“Por tanto, si bien la actividad de explotación de recursos naturales se encuentra protegida por la Constitución, en tanto que es una actividad de explotación de recursos estatales debe consultar al interés general, y por ello, el margen de libertad de decisión de los particulares es significativamente menor que para el desarrollo de otras actividades económicas. Es decir, al tratarse de la explotación de recursos que son de propiedad del Estado, es éste quien tiene la facultad, no la obligación, de determinar las condiciones para que se desarrollen dichas actividades. De tal modo, el hecho de que el Estado haya otorgado una licencia ambiental para llevar a cabo una actividad extractiva no es óbice para que el mismo Estado prohíba la realización de tal actividad, con posterioridad a su expedición, como lo hizo el Legislador en el Código de Minas y en el anterior Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”*

Para dar respuesta a la acción de tutela es de recordar que, la obligación de delimitar los páramos deviene del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, según la cual se dispone de un tiempo límite para hacerlo, hasta el próximo 06 de agosto, momento en el que vence el plazo para dar cumplimiento a las metas del actual Plan Nacional de Desarrollo.

Existen además otras instancias que han exhortado a este Ministerio a adelantar la delimitación del páramo de Pisba, como lo son la Sentencia C-035 de 2016 de la Corte Constitucional, la Contraloría General de la República, el Tribunal Administrativo de Boyacá, entre otros, quienes han resaltado la relevancia de delimitarlo, toda vez que, este mecanismo permite identificar el área geográfica que define al ecosistema de páramo, como referente para su protección y manejo, y para la implementación de las prohibiciones de ley, sentido en el cual la formulación de cualquier estrategia que permita *“el cumplimiento a la norma”*, estaría supeditada a la definición del área que legalmente será objeto de la aplicabilidad de las directrices contenidas en la citada Ley.

Ahora bien, establece el párrafo tercero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, que una vez delimitados los páramos, las autoridades ambientales regionales disponen de tres años para la zonificación y determinación del régimen de usos. Se extrae de lo anterior que, la ley había previsto la necesidad de brindar a las autoridades ambientales el tiempo necesario para establecer las directrices de manejo del páramo sin que estas fueran requisito previo para su delimitación.

De otra parte, los plazos para la reconversión y sustitución de actividades agropecuarias pueden variar dependiendo de las condiciones específicas de cada contexto y extenderse hasta los 10 años para reconversión, y hasta 20 para sustitución.

Así las cosas, este Ministerio privilegiando la importancia de proteger los ecosistemas de páramo, su papel en la regulación del ciclo hidrológico, y al agua como recurso natural insustituible para el mantenimiento de la salud y para asegurar la vida del ser humano, ha venido adelantando las acciones pertinentes para la delimitación del páramo de Pisba, por tanto, una vez se tuvieron a disposición los estudios técnicos requeridos para la delimitación, cuya elaboración recae en cabeza de las corporaciones autónomas regionales, esta cartera continuó con el proceso indicado por la ley y la jurisprudencia, resultado de lo cual el pasado 26 de abril presentó para consulta pública el proyecto de acto administrativo de la delimitación del páramo de Pisba. No está demás destacar que de manera adicional al requisito legal la Corporación Autónoma Regional de Boyacá realizó un estudio de los aspectos socioeconómicos específicamente para el páramo de Pisba.s

De otro lado, respecto de los mecanismo de participación comunitaria utilizados durante el proceso de delimitación del páramo Pisba, a través de los cuales se garantiza a la comunidad el derecho legítimo a la información y a su participación acorde con nuestra Constitución, este Ministerio debe manifestar que, este se realiza de conformidad con el principio de legalidad<sup>16</sup>, que en resumen, se actúa bajo el marco normativo establecido en las disposiciones contenidas en el artículo 173 de la ley 1753 de 2015 y la Sentencia C-035 de 2016. Así las cosas, se debe entender que *“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van (sic) Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible. En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.”*

---

<sup>16</sup> Corte Constitucional, Sentencia T - 682 de 2015.

Así mismo, esta entidad trae a colación lo expuesto por el alto Tribunal Constitucional sobre la importancia de delimitar los páramos, que dice: *“En esa medida, es necesario concluir que debido a la vulnerabilidad de los ecosistemas de páramo, y al papel que cumplen en la regulación del ciclo hídrico y en la captura de carbono, el proceso de delimitación de los páramos que lleva a cabo el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es de una importancia fundamental. En esa medida, dicha función debe llevarse a cabo a partir de criterios ecológicos que comprendan la complejidad de las interacciones entre los elementos de un ecosistema y entre los distintos ecosistemas. De lo contrario, se desconocería el deber estatal de protección de ecosistemas estratégicos que, como se analizará a continuación, son indispensables para garantizar no sólo la desaceleración del cambio climático, la biodiversidad y la riqueza de la nación, sino el derecho fundamental al agua del 70% de los colombianos.”* (negrilla fuera del texto).

De esta forma, los actos administrativos que emite el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se encuentran dentro de un marco normativo, en el cual se ha señalado de manera estricta, el procedimiento y los requisitos para la delimitación de los ecosistemas de páramos, lo cual corresponde al cumplimiento de las funciones y competencias estipuladas por la constitución y la ley que busca detallar y desarrollar lo establecido previamente. Primero, hay que entrar a explicar que, la publicación de los proyectos de resolución, por los cuales se delimita los complejos de páramos, tienen un marco normativo, el cual está referenciado en el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015, que contiene la normatividad vigente en materia de técnica normativa para la expedición de Decretos y Resoluciones, la cual rige para la expedición de proyectos específicos de regulación, que entre otras, en el artículo 2.1.2.1.23 (adicionado por el Decreto 270 de 2017), estableció que, los proyectos que no sean suscritos por el Presidente de la República deberán ser publicados en los plazos que señalen las respectivas autoridades en sus reglamentos, por ende, este Ministerio a través de la Resolución No. 1046 de 2017, reglamentó el tema en comento. Lo anterior, se da con el fin de garantizar la participación de los ciudadanos o grupos interesados en la elaboración de los mencionados actos administrativos.

Al margen de lo anterior este Ministerio ha participado en diferentes espacios, en los que se ha brindado información acerca del proceso de delimitación que se adelanta en Pisba, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- 10 de julio de 2017 - mesa de trabajo para revisar la metodología de elaboración de los insumos necesarios para definir la precisión cartográfica a escala más detallada en procesos de delimitación de páramos.
- 1 de septiembre de 2017 – Audiencia pública informativa convocada por la Gobernación de Boyacá
- 25 de octubre de 2017 – Instalación de la mesa departamental de Boyacá convocada por la Gobernación de Boyacá.

Dentro de ese marco, estamos prestos a acompañar los espacios de diálogo que sean requeridos a fin de atender las dudas que versen sobre este tema y construir de manera conjunta las posibles alternativas de solución, tal como ocurrió el pasado 9 de junio en el municipio de Socha, Boyacá.

Lo anterior no obsta para que dentro de los 3 años siguientes a la delimitación, las autoridades ambientales regionales con jurisdicción en los páramos, en el marco del proceso de zonificación y determinación del régimen de usos de los páramos delimitados realicen los ejercicios de participación a que haya lugar.

En otro orden de ideas y una vez aclarado que, la prohibición al desarrollo de ciertas actividades productivas de páramos no es una consecuencia de la delimitación, sino del mandato del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 aprobatoria del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, cuyo escenario natural de discusión tuvo lugar en el Congreso de la República. Espacio en el que se decidió privilegiar la protección de los páramos sobre los posibles efectos socioeconómicos de la aplicación a las prohibiciones contenidas en la norma.

Atendiendo a este panorama, esta cartera ha venido trabajando en el diseño de mecanismos para garantizar la permanencia de las comunidades en estos ecosistemas sustentadas en una nueva economía del habitante de páramo, mecanismos que se describen en detalle en la Resolución 886 de 2018 y su documento anexo, y que han sido referidos en las respuestas a las preguntas anteriores.

El desarrollo de actividades agropecuarias estará sujeto a un proceso de reconversión y sustitución que permita la transición gradual hacia la aplicación de la prohibición. Es importante desmitificar en este caso, ideas acerca de las posibles consecuencias que en la actualidad no genera el cumplimiento de la ley, como es el caso de la expropiación de predios y desplazamiento de las comunidades de las áreas de páramo delimitadas.

Para esta cartera resulta fundamental realizar acciones orientadas a construir una nueva economía de los habitantes de los páramos fundamentada en alternativas productivas sostenibles ambientalmente distintas a las actualmente prohibidas. En tal sentido, expidió la Resolución 886 de 2018 *“Por la cual se adoptan los lineamientos para la zonificación y régimen de usos en las áreas de páramos delimitados y se establecen las directrices para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias y se toman otras determinaciones”*, así como, el documento técnico denominado *“Lineamientos para la elaboración del plan de manejo ambiental aplicable a los páramos delimitados”*

Esta propuesta recoge varias de las iniciativas presentadas por las comunidades y busca facilitar la construcción de mecanismos orientados a garantizar la permanencia de las comunidades en las áreas delimitadas mediante su vinculación en la conservación y sostenibilidad ambiental de estos ecosistemas. Tanto el proyecto de resolución como el documento que acoge, contemplan el diseño de una serie de instrumentos orientados a generar una nueva economía del habitante del páramo basado en alternativas que permitan garantizar el mínimo vital, entendido este como el derecho fundamental ligado estrechamente a la dignidad humana, pues *“constituye la porción de los ingresos del trabajador que están destinados a la financiación de sus necesidades básicas, como son la alimentación, la vivienda, el vestido, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la recreación, la atención en salud”*.

En lo que respecta a dichas actividades es de señalar que la reconversión y sustitución se llevará a cabo mediante diferentes momentos, fases con etapas, acciones y con resultados específicos, según la caracterización y tipologías de agricultores y economías identificadas. Los procesos de reconversión y sustitución de actividades agropecuarias, aunque diferentes son complementarios. Durante la primera etapa del régimen de transición se priorizarán esfuerzos para realizar acciones de reconversión, sin que ello implique que no puedan adelantarse acciones de sustitución en la medida de cada caso. En una segunda etapa, se espera una sensible reducción en el impacto sobre los servicios ecosistémicos a partir de la implementación conjunta de medidas de sustitución y reconversión, acompañadas y respaldadas por el sector agropecuario y el ambiental, en el marco de acuerdos suscritos entre las partes, y bajo modelos de negocio de carácter temporal que permitan recuperar la inversión durante el período de transición, aprovechando las tasas de retorno que se puedan modelar. En la etapa final, se espera lograr la transición completa hacia modelos productivos fundamentados en los negocios verdes, mercados de carbono, y pago por servicios ambientales.

Por tanto, desde los sectores ambiental y agropecuario y en el marco de la transicionalidad deberá fomentarse la diversificación productiva en el camino hacia la construcción de una nueva economía rural fundamentada en modelos productivos resultantes de innovaciones tecnológicas basados en estrategias agroproductivas y de negocios verdes (biocomercio). De conformidad con lo planteado en el Plan Nacional de Negocios Verdes existen diversas alternativas que deberán explorarse en la construcción de la referida diversificación productiva, a continuación se citan algunas de las posibilidades existentes.

Bienes y servicios sostenibles provenientes de los recursos naturales	Agro sistemas sostenibles	Sistema de producción ecológico, orgánico y biológico
	Biocomercio	Recursos genéticos y productos derivados
		Turismo de naturaleza (Ecoturismo)
		Productos derivados de la fauna silvestre
		No maderables
		Maderables
Negocios para la restauración		
Ecoproductos industriales	Aprovechamiento y valoración de residuos	
	Fuentes no convencionales de energía renovable	Energía solar, eólica, geométrica, biomasa, de los mares y de pequeños aprovechamientos hidroeléctricos
	Construcción sostenible	
	Otros bienes / servicios verdes sostenibles	
Mercado de carbono	Mercado voluntario	
	Mercado regulado	

Apuntando al proceso de transitoriedad de la reconversión de actividades, las cuales deberán en el tiempo decrecer y liberar áreas para la conservación entra a intervenir un segundo mecanismo muy bien referido en diferentes países como lo es el Pago por Servicios Ambientales, el que podrá entrar como esquema económico amortiguador que tratará de ofrecer un valor cercano al costo de oportunidad en dinero o especie que estaban brindando las áreas que libera el poseedor, ocupante o legítimo propietario para la conservación y/o actividades de restauración depende el caso, hasta finalmente llegar a una sustitución total de actividades, desarrollando acciones por el uso sostenible de la biodiversidad, productos derivados de la fauna y flora silvestre y turismo de naturaleza, los cuales requieren de reglamentaciones especiales.

Ahora, particularmente en el marco de las actividades mineras, a juicio de la jurisprudencia actual es una actividad totalmente prohibida para la cual la ley no prevé un proceso transicional para su sustitución. En estos casos se deberá evaluar la posibilidad de aplicar las alternativas señaladas anteriormente en materia de sustitución de actividades agropecuarias, así como opciones de reconversión o reubicación laboral en función de las características propias de caso, las cuales deberán ser evaluadas con la intervención del Ministerio de Minas sus entidades adscritas y vinculadas.

Respecto a la socialización de los proyectos normativos, hay que entrar a explicar que, la publicación de los proyectos de resolución, por los cuales se delimita los complejos de páramos, tienen un marco normativo, el cual está referenciado en el Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015, que contiene la normatividad vigente en materia de técnica normativa para la expedición de Decretos y Resoluciones, la cual rige para la expedición de proyectos específicos de regulación, que entre otras, en el artículo 2.1.2.1.23 (adicionado por el Decreto 270 de 2017), estableció que, los proyectos que no sean suscritos por el Presidente de la República deberán ser publicados en los plazos que señalen las respectivas autoridades en sus reglamentos, por ende, este Ministerio a través de la Resolución No. 1046 de 2017, reglamentó el tema en comento. Lo anterior, se da con el fin de garantizar la participación de los ciudadanos o grupos interesados en la elaboración de los mencionados actos Administrativos.

Para el caso concreto es dado expresar que el proyecto normativo mediante el cual se delimita el páramo Pisba, se publicó en la página del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible desde el día 26 de abril hasta el 10 de mayo de 2018, garantizando así la socialización del proyecto, oportunidad en la que los actores formularon comentarios, que posteriormente fueron analizados y si; lo anterior, encuentra sustento en el artículo 2.1.2.1.14. del Decreto 1081 de 2015, que expresa:

*“Artículo 2.1.2.1.14. Publicidad. Cuando de conformidad con la ley deba someterse a consideración del público la información sobre proyectos específicos de regulación antes de su expedición, a la memoria justificativa se anexará también la constancia del cumplimiento de esa obligación y se incluirá el resultado de la evaluación de las observaciones ciudadanas que se hubieren presentado. Sin perjuicio del uso de los demás medios que se consideren necesarios para dar a conocer el proyecto”*

Al margen de lo anterior este Ministerio ha participado en diferentes espacios, en los que se ha brindado información a cerca del proceso de delimitación que se adelanta en Pisba, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- 10 de julio de 2017 - mesa de trabajo para revisar la metodología de elaboración de los insumos necesarios para definir la precisión cartográfica a escala más detallada en procesos de delimitación de páramos.
- 1 de septiembre de 2017 – Audiencia pública informativa convocada por la Gobernación de Boyacá- asistencia de 300 personas
- 25 de octubre de 2017 – Instalación de la mesa departamental de Boyacá convocada por la Gobernación de Boyacá.

Así queda demostrado que, el procedimiento de expedición de la resolución en comentario ha contado con espacios de participación previos, deliberativos, eficaces y efectivos, en los que la ciudadanía ha tenido escenarios donde pudiera debatir entorno a la regulación de ese bioma y lograr un consenso razonado, puesto que la administración había tomado una determinación al respecto

Aunado a lo anterior, es menester referirnos lo preceptuado por la Corte Constitucional en sede de la Sentencia T- 361 de 2017, que en materia de participación en estos procesos manifestó:

*“DERECHO DE PARTICIPACION EN MATERIA AMBIENTAL-Elementos esenciales*

*La Constitución y los diversos instrumentos internacionales concretaron los aspectos esenciales de ese derecho, como son: i) el acceso a la información; ii) la participación pública y deliberada de la comunidad. Inclusive, se reconoció el respeto de las opiniones de los ciudadanos, de modo que el Estado debe tener en cuenta esos aportes al momento de decidir; y iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos.”*

En vista de lo anterior, se manifiesta que, en el proceso de delimitación del páramo en comento, este Ministerio ha acogido estos lineamientos y no tiene la obligación alguna de concertar con grupos particulares, dado que

Calle 37 No. 8 - 40  
 Conmutador (571) 3323400  
 www.minambiente.gov.co  
 Bogotá, Colombia

su deber es acudir a una convocatoria de consulta de participación ciudadana en la delimitación de los ecosistemas de alta montaña, de forma amplia y de difusión, tal como se realizó en las reuniones antes señaladas, a las que valga señalar hubo asistencia masiva de los actores sociales.

Igualmente, el Ministerio adelantó el procedimiento de delimitación del Páramo base en los estudios elaboración por la Corporación Autónoma Regional, y del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, siendo esta primera la encargada de realizar la incorporación de aspectos sociales y económicos a tener en cuenta, donde la socialización por parte de la Corporación es presupuesto para la elaboración de estos estudios.

Dentro de ese marco, estamos prestos a acompañar los espacios de diálogo que sean requeridos a fin de atender las dudas que versen sobre este tema y construir de manera conjunta las posibles alternativas de solución, tal como ocurrió el pasado 9 de junio en el municipio de Socha, Boyacá.

Lo anterior no obsta para que dentro de los 3 años siguientes a la delimitación, las autoridades ambientales regionales con jurisdicción en los páramos, en el marco del proceso de zonificación y determinación del régimen de usos de los páramos delimitados realicen los ejercicios de participación a que haya lugar.

## VI. PETICIÓN

Solicito con el debido respeto, denegar la presente acción de tutela formulada con respecto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, por considerar que se esta entidad **NO** ha vulnerado ni amenazado vulnerar derecho fundamental alguno al accionante.

## VII. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Solicito se tengan como pruebas las siguientes normas:

- Constitución Política
- Ley 1444 de 2011.
- Ley 99 de 1993.
- Decreto Ley 3570 del 27 de septiembre de 2011.
- Decreto Ley 3571 de 2011
- Decreto 2241 de 1986

## XI. ANEXOS

Allego al proceso, los siguientes anexos:

- Poder legalmente otorgado por el doctor JAIME ASPRILLA MANYOMA, Jefe Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- Fotocopia de la Resolución de nombramiento del Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y del Acta de Posesión.
- Fotocopia de la Resolución No 0022 de 2011, por la cual se delegan unas funciones.

## XII. NOTIFICACIONES

El suscrito recibirá notificaciones en la Calle 37 N° 8 – 40 de esta ciudad y al buzón electrónico [procesosjudiciales@minambiente.gov.co](mailto:procesosjudiciales@minambiente.gov.co) y [lscamacho@minambiente.gov.co](mailto:lscamacho@minambiente.gov.co).

Atentamente,

**LUZ STELLA CAMACHO GOMEZ**

C.C.51.937.669 de Bogotá

T.P. 70.379 del C.S.J.D

E1-17812

Calle 37 No. 8 - 40  
Conmutador (571) 3323400  
[www.minambiente.gov.co](http://www.minambiente.gov.co)  
Bogotá, Colombia